

Un programa de planeamiento para Madrid

FERNANDO DE TERAN | 2 MAY 1978

Archivado en: PGOU Opinión Planes urbanísticos Ayuntamientos Desarrollo urbano
Administración local Madrid Vivienda Comunidad de Madrid España Urbanismo

Director Técnico de Planeamiento Metropolitano de Coplaco

Puede resultar tópico afirmar a estas alturas, que la situación urbanística de Madrid y la forma en que se produce el desarrollo de la ciudad, constituyen un tema político de primera magnitud, tanto por los conflictos sociales implícitos, como por los niveles de ineficiencia general a que se ha llegado. La opinión pública se ha manifestado ya de forma inequívoca.

Por el contrario, no parece que exista mucha claridad, sobre la forma en que podría abordarse la salida de esa situación, ni sobre los medios e instrumentación que ello requiere. Por una parte, desde los barrios, aparecen las justas reclamaciones de quienes más directamente padecen las consecuencias más agudas de la situación, como punzantes problemas cotidianos, urgiendo a una inmediata resolución de los mismos en forma de atención a los conflictos localizados en cada fragmento urbano. Por otra parte, se plantea también con urgencia, la atención al inmediato futuro, con exigencias de suelo para urbanización, más allá de los límites establecidos para ello por el plan vigente, bajo la pretensión de modificaciones puntuales de la edificabilidad del suelo rústico.

Una de las consecuencias más peligrosas de todo ello, sobre la que es preciso alertar a la opinión general, es que pueda conducir a actuar, o a exigir que se actúe, respondiendo sobre la marcha a las demandas inmediatas, tal y como éstas vayan produciéndose, renunciando con ello a una visión global previa del conjunto de los problemas, que ordene y jerarquice los mismos en función de una estrategia general, garantizadora de una racional y justa asignación de los recursos, y de una óptima localización de las actividades, así como también, en función de una cierta idea intencionada de cómo se desea que se produzca el reacondicionamiento y el desarrollo de la ciudad. Es la desnuda alternativa entre planear o no hacerlo, entre intervenir con una cierta voluntariedad para incidir con unos objetivos, en los procesos de organización urbana, o dejar que estos queden determinados por presiones aleatorias y circunstanciales. La elección es fundamental y condicionante, puesto que implica que se acepte o no que el futuro de Madrid sea una simple extrapolación del presenté, que siga o no fijándose población en el conjunto de núcleos del área metropolitana, que puedan salvarse en mayor o menor medida los recursos naturales de la sierra, con todo lo que estas disyuntivas significan.

Formalmente, la situación está definida, como es sabido, por la existencia de un plan de ordenación de 1963 (escasamente respetado y ampliamente sobrepasado en muchas de sus previsiones por el desarrollo urbano posterior), así como por siacésivos mandatos gubernamentales, desde 1971, para proceder a la redacción de un nuevo plan actualizado, que no han sido cumplidos al tropezar los repetidos intentos con dos clases de dificultades: falta de definición y variación de los objetivos, por una parte, y carencia de medios e instrumentación adecuados, por otra. Es evidente que una operación de planeamiento que quiera abordar seriamente el conjunto de los problemas de Madrid, no tiene más remedio que plantearse como una de las primeras cuestiones, la del tamaño deseable para la capital y la influencia de su crecimiento, sobre todo un amplio territorio circundante y especialmente sobre los núcleos urbanos incluidos en él, puesto que lo que en el futuro vaya a ser Madrid está en íntima relación con lo que vaya a ocurrirles a Avila, Cuenca, Guadalajara, Segovia y Toledo, como receptoras de una posible desviación del crecimiento de la capital. Si se repasa la anterior experiencia planeadora sobre Madrid, aparte de obtenerse escaso estímulo, pueden deducirse algunas interesantes enseñanzas para no repetir propuestas ilusorias basadas tan solo en decisiones técnicas no respaldadas por garantía alguna de apoyo político real. Por eso, en la nueva situación del país, es preciso que las decisiones no sean tomadas por los técnicos, sino definidas por las fuerzas políticas, y que el proceso de esa definición se haga por medio de acuerdos mayoritarios y por encima de la política de los partidos. Así se podría exigir luego el cumplimiento del plan y de la instrumentación de las recomendaciones que lo acompañen, al Gobierno que le correspondiese administrarlo. Una comisión de parlamentarios actuaría como interlocutor de los órganos urbanísticos de la Administración para garantizar el proceso. De esta manera habría un acuerdo previo sobre los términos de referencia de la ordenación territorial, sobre cuya base se podría redactar un documento de planeamiento cuya forma, de acuerdo con las posibilidades ofrecidas por el ordenamiento jurídico, habría de ser la del Plan Director Territorial de Coordinación, que proporcionaría las directrices de ordenación del marco físico en que habrían de desarrollarse sus propias previsiones, así como el modelo territorial en que se coordinarían posteriormente las decisiones de elaboración del nuevo plan del área metropolitana, los límites de la cual habrán de ser modificados, sin duda, a la vista de las transformaciones operadas desde su definición en 1963. Pero el plazo necesario para la elaboración y aprobación de estos documentos, así como el necesario para que su presencia operativa como norma jurídica vinculante pudiese dejarse sentir, resulta incompatible con la urgencia de atención a determinados aspectos conflictivos de la situación actual que no pueden esperar tanto. Por ello, sería necesario abordar desde el principio un programa paralelo de acciones inmediatas, capaz de incidir en la realidad durante el período de transición. Constituiría, por sí mismo, una forma de planeamiento a corto plazo, con un tratamiento fraccionado, por descomposición del complejo todo metropolitano en múltiples unidades de problemática más fácilmente abordable, estudiada con la participación directa de los usuarios de cada fragmento de ciudad, y sería, al mismo tiempo, base fundamental para la posterior elaboración del propio planeamiento de conjunto. Así pues, el programa completo de planeamiento que queda esbozado, se articula a base de dos operaciones simultáneas que avanzan cada una al encuentro de la otra: desde el amplio espacio regional se desciende a las previsiones del plan general del área metropolitana a través de las directrices del plan director, mientras que desde la casuística problemática local se asciende a su síntesis en el mismo plan del área metropolitana. Este es, sustancialmente, el conjunto de objetivos que, como propuesta de lo que deseaba hacerse, fue presentado en enero por el ministro de Obras Públicas y Urbanismo a los parlamentarios de la provincia de Madrid, y sobre el que recayó, entonces, un acuerdo de principio. Desde aquel momento no se ha avanzado mucho en el desarrollo del mismo, puesto que hasta ahora no ha podido resolverse el problema de la dotación de medios necesarios que se esperaba obtener. A nadie se le ocultan ya las insuficiencias y debilidades de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana. Su poco brillante historial, aparte

de por otros motivos, puede sin duda explicarse a la luz de las confusas competencias reales que se le asignaron para ejercer el papel que se le confirió. Por otra parte, es evidente que su configuración y constitución no corresponden a lo que requiere la nueva situación política del país y que, en gran medida, aparece hoy como una reliquia del pasado, necesitada de importantes transformaciones. Todo ello resta credibilidad a un organismo cuya función, sin embargo, es fundamental, y que hoy por hoy difícilmente podría ser asumida por ningún otro organismo de la Administración sin graves costes adicionales. Con todas las modificaciones que sea necesario introducir en su estructura y carácter, y tras el proceso de transformación profunda a que pueda sometérselo, la necesidad de un órgano coordinador supramunicipal es indiscutible y nadie debe engañarse a este respecto. Las frecuentes propuestas acerca de su simple desaparición, si no son exageraciones humorísticas, sólo pueden partir de una insuficiente información o de una superficial visión del problema y darían lugar a un proceso de verdadera involución urbanística. (Basta comparar con lo que ocurre en las áreas metropolitanas de los países que mejor resueltos tienen sus problemas.) La conveniencia de apoyar a la Coplaco para que pueda aprovechar su importante caudal de experiencias y de datos, parece fuera de toda duda antes de pensar en liquidaciones o traspasos. De este modo el mismo organismo podrá abordar, no sólo el planeamiento que Madrid necesita, sino también el estudio de su propia transformación en la forma más adecuada y útil. Por ello es absolutamente necesario aclarar cuanto antes esa cuestión fundamental que está en la base de muchas confusiones y ambigüedades, y de la cual depende la posibilidad de realizar el programa de planeamiento propuesto: Coplaco es un organismo configurado (no muy bien) para gestionar y administrar el plan de 1963. Pero además de esta engorrosa tarea, le corresponde ahora la de redactar el nuevo plan, y para ello es evidente que no ha sido adecuadamente dotado. Y, o se le dota de los medios que necesita para esa nueva tarea, o se reconoce abiertamente que no existen posibilidades para ello en este momento y se a plaza el planeamiento para mejor ocasión arrojando las consecuencias. Pero lo que no es posible es seguir pensando que, con los medios de que actualmente dispone, Coplaco puede abordar el tratamiento que Madrid necesita.